

Lettre de l'OFCE

Observations et diagnostics
économiques

n° 219

Jeudi 28 mars 2002

ANALYSE DES PROGRAMMES DES PARTIS POLITIQUES

QUELLE STRATÉGIE ÉCONOMIQUE POUR LA FRANCE EN EUROPE ?

Gaël DUPONT, Henri STERDYNIAK et Xavier TIMBEAU

Les périodes électorales sont des moments propices pour analyser la politique économique suivie et décider des inflexions nécessaires. Toutefois, l'état actuel de la construction européenne rend ce moment démocratique particulier. La politique monétaire de la zone euro a été confiée à la Banque Centrale Européenne (BCE), indépendante. Les politiques budgétaires sont décidées par les gouvernements nationaux. Cependant, elles doivent se situer dans le cadre du Pacte de stabilité. Ainsi, la France, comme ses partenaires, doit-elle présenter chaque année un programme de stabilité, décrivant la politique budgétaire qu'elle envisage de suivre pendant les quatre prochaines années ; ce programme doit suivre les Grandes Orientations de Politique Économique (GOPE) ; en particulier, il doit comporter le retour à l'équilibre des finances publiques.

Aussi, pour les élections de 2002, les partis politiques ont-ils le choix entre s'inscrire dans le cadre européen actuel, ce qui les obligerait à pratiquer une politique budgétaire restrictive en 2003 et 2004 et ne leur donnerait guère de champ pour proposer des politiques originales ou au contraire proposer une autre politique, ce qui ouvrirait un débat en Europe. Comment gèrent-ils cette alternative ? Que proposent-ils pour modifier l'organisation de la politique économique en Europe ?

La politique budgétaire et le Pacte de stabilité

Le programme de stabilité présenté par la France, début 2002, pour la période 2003-2005 comportait deux scénarios, l'un à 2,5 % l'an de croissance, l'autre à 3 % (tableau 1). Dans ces deux scénarios, la hausse des dépenses publiques était de 1,33 % l'an en volume (après 1,8 % sur la période 1997-2002), ce qui nécessitait des politiques restrictives, en particulier en matière de prestations sociales. Le retour à l'équilibre budgétaire était prévu en 2004 en cas de croissance à 3 % l'an et en 2005 en cas de croissance à 2,5 % par an. La politique budgétaire affichée était neutre en 2003 et restrictive en 2004, avec une impulsion budgétaire négative de 0,7 point de PIB. Elle restait restrictive en 2005 dans le sentier de plus faible croissance. Ces scénarios portaient d'un déficit public de 1,4 %

du PIB en 2002, alors qu'un niveau de 2 % est aujourd'hui attendu compte tenu du ralentissement économique de 2001.

Au Conseil européen¹ du 12 février 2002, la France s'est vue reprocher d'avoir trop augmenté les dépenses publiques entre 2000 et 2002, de ne pas faire d'effort en 2003 et de ne pas atteindre l'équilibre des finances publiques en 2004 dans le scénario de croissance à 2,5 %, jugé le plus probable. Le Conseil a fermement maintenu la position selon laquelle tous les pays de la zone doivent atteindre l'équilibre en 2004. Les gouvernements allemand et français ont choisi la stratégie hypocrite, consistant à prétendre conserver l'objectif d'équilibre en 2004, au lieu de réclamer une redéfinition des règles de politique budgétaire en Europe, clairement inadaptées à la situation de ralentissement économique.

TABLEAU 1 : PROGRAMME DE STABILITÉ FRANÇAIS, DÉCEMBRE 2001

	2002	2003		2004		2005	
Hypothèses de croissance*	2,3	2,5	3,0	2,5	3,0	2,5	3,0
Solde public**	- 1,4	- 1,3	- 1,0	- 0,5	0,0	- 0,5	0,0
Impulsion budgétaire**		0,0	0,0	- 0,7	- 0,7	- 0,4	0,0

* En pourcentage ; ** En point de PIB.

Source : Programme triennal des finances publiques 2003-2005, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 6/12/2001.

En 2002, le déficit public de la zone euro devrait être de 1,5 point de PIB. Si les pays déficitaires (Allemagne, France, Portugal, Italie) se donnaient comme objectif d'atteindre un budget équilibré en 2004, ils devraient engager une impulsion budgétaire négative (hausse des impôts ou baisse des dépenses) représentant 0,75 point du PIB de la zone euro en 2003 comme en 2004. Selon le modèle MIMOSA, il en résulterait en 2004 un niveau d'activité plus bas de 1,9 % pour un gain *ex post* en

1. Le Conseil européen réunit les chefs d'État ou de gouvernement des quinze États membres et le président de la Commission. Il définit les orientations politiques générales de l'Union. C'est le Conseil européen sur proposition de la Commission, qui adopte les GOPE, vérifie leur respect, et entérine les programmes de stabilité.

solde public de 0,6 point de PIB ; celui-ci serait nettement inférieur à l'effort fait (1,5 point de PIB) en raison de moindres recettes fiscales dues à la baisse de l'activité. La récession serait approfondie et prolongée en Europe, tout particulièrement en Allemagne.

Quelle stratégie budgétaire ?

Pour les cinq ans à venir, la politique budgétaire est confrontée à deux choix. Le premier porte sur l'objectif de réduction des déficits publics.

Une première stratégie serait de respecter à la lettre les engagements pris par la France au niveau européen (et réitérés au sommet de Barcelone de mars 2002). C'est, apparemment, le choix de Lionel Jospin. L'objectif d'annulation du déficit public en 2004 obligerait à consacrer toutes les marges de manœuvres à la baisse du déficit les deux premières années. La France devrait pratiquer une politique restrictive de 1 % du PIB (15 milliards d'euros) en 2003 et en 2004. Même dans le cas favorable d'une croissance de 3 % l'an, ceci impliquerait la suspension de toute baisse d'impôt et une limitation à 1 % l'an de la hausse en volume des dépenses publiques. La croissance économique serait freinée et les réformes devraient être repoussées après 2004, ce qui est peu crédible.

Une deuxième stratégie consisterait à reporter à 2007 l'objectif d'équilibre des finances publiques. Ce serait, semble-t-il, le choix de Jacques Chirac. Repoussé une nouvelle fois à la fin de la législature, le retour à l'équilibre perdrait toute crédibilité. Ne dépassant pas la norme de 3 % de déficit, la France ne pourrait pas être soumise à la procédure automatique prévue dans le Pacte de stabilité. Toutefois, s'écarter notablement des orientations des GOPE, elle courrait le risque d'être blâmée par le Conseil européen. Pourtant, ce choix, clairement affirmé, aurait le mérite d'obliger à la remise à plat des orientations budgétaires choisies par la Commission et le Conseil européen, d'autant plus que l'Allemagne devrait être dans une situation similaire. Enfin, même si nos partenaires nous suivaient, la BCE pourrait estimer être le dernier rempart contre une dérive dépensière des gouvernements et pourrait durcir sa politique monétaire.

Une troisième stratégie (que proposent implicitement Robert Hue ou Jean-Pierre Chevènement) serait d'abandonner l'objectif d'équilibre des finances publiques et de demander à renégocier la politique économique en Europe. Il est certes inapproprié de viser à réduire le déficit public tant que le taux de chômage est nettement supérieur à 5 %, niveau approximatif du plein emploi. Le PIB français est actuellement 4 points en dessous de son niveau potentiel. De plus, l'évolution de la dette publique n'est pas préoccupante : la dette publique est de 57 % du PIB et un déficit de 2,6 % suffit à stabiliser le poids de la dette dans le PIB lorsque la croissance en valeur est de 4,5 %. Une stratégie budgétaire, qui ne chercherait pas à réduire le déficit public tant que le plein emploi n'est pas atteint et qui se contenterait d'engranger les rentrées fiscales induites par l'écart entre la croissance effective (que la politique économique devrait viser à maintenir autour de 3 % l'an) et la croissance potentielle de moyen terme (de l'ordre de 2,2 % l'an), serait compatible avec une baisse du ratio dette/PIB de l'ordre de 1 point par an.

Les deux principaux candidats se placent dans le même scénario de forte croissance économique. Ils n'intègrent pas

l'impact récessif que pourraient avoir des politiques budgétaires restrictives en Europe en 2003-2004 et oublient que la croissance mondiale est fragile. Si, en période de forte croissance, comme entre 1998 et 2000, le dynamisme des recettes allège spontanément les contraintes budgétaires, un ralentissement pèse lourdement sur les finances publiques. Maintenir l'objectif d'équilibre des finances publiques dans une situation économique dégradée impose une politique économique restrictive qui aggrave le ralentissement.

Que faire si la croissance n'est pas au rendez-vous ? Pratiquer une politique budgétaire restrictive en période de croissance médiocre (comme de 1992 à 1997) ? Faire pression sur la BCE pour que les taux d'intérêt soient portés à un bas niveau et accepte les déficits publics, tant que la croissance ne dépasse pas 2,5 % ? Ceci demanderait une renégociation de l'organisation des politiques budgétaires et une modification de la politique de la BCE.

Moins de dépenses pour moins d'impôts ?

Le second choix à effectuer est la répartition entre dépenses publiques et impôts. À objectif de déficit public fixé, une baisse plus forte des impôts nécessite une moindre croissance des dépenses publiques.

TABLEAU 2 : ESTIMATION DES RÉDUCTIONS DE RECETTES FISCALES

En milliards d'euros

	Déjà engagé	Lionel Jospin	Jacques Chirac
Taxe d'habitation	–	4,5	–
IRPP	1,4	5,5	18
Prime pour l'emploi	1,4	5	–
Impôt sur les sociétés	1,2	–	9
Cotisations sociales employeurs	1,4	–	6
TVA sur la restauration	–	–	3
Total	5,4	15	36

Sources : Programme de Jacques Chirac, « Mon engagement pour la France », diffusé le 15 mars 2002. Programme de Lionel Jospin, « Je m'engage », diffusé le 18 mars 2002 et conférence de presse du 18 mars 2002. Les chiffres ne sont pas explicites dans les programmes des candidats. Ils s'inspirent des déclarations des candidats ou de leurs porte-parole, repris dans *Les Échos* (19 mars 2002) et *La Tribune* (20 et 21 mars 2002).

Jacques Chirac prévoit des baisses d'impôts importantes, à hauteur de 2,4 % du PIB sur cinq ans (36 milliards d'euros²). Celles-ci comportent la baisse d'un tiers de l'impôt sur le revenu (pour 18 milliards), la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés au niveau moyen européen (pour 9 milliards), la poursuite de l'allègement des charges sociales (pour 6 milliards), la baisse de la TVA pour la restauration et les industries culturelles (pour 3 milliards). Du côté des dépenses, 4 milliards d'euros (soit 0,3 % du PIB) sont annoncés pour la hausse des dépenses de sécurité et des dépenses militaires. La création d'un revenu minimal d'activité est proposée sans être chiffrée. Obtenir le retour à l'équilibre à 2007 nécessiterait que la croissance des dépenses publiques soit limitée à 1,25 % l'an, si la croissance est de 3 % l'an et même à 0,75 % l'an si la croissance est de 2,5 % l'an. L'effort à réaliser est d'autant plus important que les dépenses publiques comportent des postes dynamiques et

2. 30 milliards selon les porte-parole du candidat.

difficilement maîtrisables comme les dépenses de santé, de retraite ou celles des collectivités locales.

Pour Lionel Jospin, la baisse des déficits devrait être prioritaire en 2003-2004. Son programme électoral ne serait alors appliqué qu'à partir de 2005. La marge de manœuvre serait alors répartie entre 20,5 milliards d'euros³ de baisse d'impôts (4,5 milliards pour une baisse de 50 % de la taxe d'habitation, 5 pour un doublement de la prime pour l'emploi, 5,5 de baisse de l'impôt sur le revenu et sans doute 5,5 de réductions déjà engagées) et 8 milliards de dépenses supplémentaires (police et justice, formation permanente, aides au logement). Les coûts des nouveaux contrats de retour à l'emploi et d'une allocation d'autonomie pour les jeunes ne sont pas chiffrés. L'effort nécessaire de restriction des dépenses publiques serait plus modéré ; leur croissance pourrait être de 1,65 % par an pour une croissance économique de 3 % l'an, 1,15 % pour une croissance de 2,5 %).

TABLEAU 3 : MARGES BUDGÉTAIRES DES DEUX PRINCIPAUX CANDIDATS

	Jacques Chirac	Lionel Jospin
Hypothèse de croissance annuelle du PIB (moyenne de 2003 à 2007, en %)	3,0	3,0
Baisse des impôts (en point de PIB sur l'ensemble de la période)	2,4	1,35
Dépenses publiques supplémentaires, (en point de PIB sur l'ensemble de la période)	0,3	0,5
Croissance annuelle des dépenses publiques hors dépenses supplémentaires (en %)	1,1	1,45
Croissance annuelle des dépenses publiques y compris dépenses supplémentaires (en %)	1,25	1,65

Sources : Voir note du tableau 2.

Arithmétique du tableau : Le tableau calcule la hausse maximale des dépenses publiques compatibles avec l'équilibre des finances publiques en 2007 et les programmes de réductions d'impôts des deux candidats. Une baisse des impôts de 2,4 points du PIB (ou 1,35), des dépenses publiques supplémentaires de 0,3 point (ou 0,5) et une réduction du déficit public de 2 points pour obtenir l'équilibre au plus tard en 2007, nécessitent de dégager 4,7 points de PIB (3,85 %) soit, par an, 1,9 point (1,55) d'écart entre la croissance des recettes fiscales (3 %) et celle des dépenses publiques (1,1 ou 1,45 %), celles-ci représentant 50 % du PIB.

Acceptant la contrainte d'équilibre budgétaire à moyen terme et souhaitant réaliser des baisses d'impôt, les deux candidats doivent poursuivre la réduction de la part des dépenses publiques dans le PIB, celle-ci étant plus forte dans le programme de Jacques Chirac (baisse de 4,4 points en 5 ans de la part des dépenses publiques dans le PIB) que dans celui de Lionel Jospin (3,35 points en 5 ans).

À qui profitent les baisses d'impôts ?

Les baisses d'impôt choisies ont des conséquences différenciées selon les niveaux de revenus. Jacques Chirac a choisi de privilégier la baisse de l'impôt sur le revenu. C'est la mesure prioritaire pour ceux qui pensent que la fiscalité nuit au travail, à l'investissement et à l'épargne. En même temps, diminuer l'impôt le plus redistributif est plus favorable aux couches aisées, même si toutes les tranches sont baissées proportionnellement. Une diminution d'un tiers de chaque taux induirait une hausse du revenu disponible de 12,3 % pour un célibataire gagnant 7 500 euros par mois, mais de seulement 1 % pour une famille avec deux enfants gagnant 3 750 euros de salaires mensuels. Jacques Chirac préconise,

par ailleurs, la remise à plat de la taxe d'habitation, impôt peu redistributif ; il propose de rendre plus attractif le retour à l'emploi par une allocation minimale d'activité, ce qui implique des transferts en faveur des actifs les plus pauvres, mais ces mesures n'ont pas été chiffrées, ni précisées.

Le programme de Lionel Jospin profite davantage aux ménages les moins aisés. Le doublement de la prime pour l'emploi concerne les actifs les plus pauvres. Cependant, l'impact de ce doublement dépend des modalités retenues : serait-il étendu aux salariés à faible temps partiel ou aux salariés au-delà de 1,4 SMIC ? La réduction de la taxe d'habitation bénéficie plus que celle de l'impôt sur le revenu aux ménages les moins riches. La réduction de l'impôt sur le revenu profite à la moitié la plus aisée, mais elle est trois fois moindre que celle proposée par Jacques Chirac⁴.

TABLEAU 4 : EFFET REDISTRIBUTIF DES MESURES FISCALES PROPOSÉES

En milliards d'euros

	Jacques Chirac	Lionel Jospin
Ménages	18	15
dont : 1 ^{er} quartile (bas revenus)	0,0	1,5
2 ^e quartile	2,2	4,3
3 ^e quartile	4,2	4,0
4 ^e quartile (hauts revenus)	11,6	5,2
Entreprises*	18	(5,5 ?)

* La baisse de la TVA sur la restauration est affectée intégralement aux entreprises, bien qu'une partie pourrait être redistribuée aux ménages si les prix de ces services diminuaient.

Sources : voir note du tableau 2.

Quelle organisation économique de l'Europe ?

Comment les partis politiques proposent-ils de gérer la tension entre le souhait d'une stratégie macroéconomique autonome pour la France et le désir d'une meilleure organisation des politiques économiques en Europe ?

Démocratie libérale s'inscrit totalement dans la stratégie bruxelloise, en proposant un pacte européen de croissance basé sur la déréglementation, la concurrence, un marché du travail plus flexible, la baisse des dépenses publiques, la réduction des impôts (de 5 points de PIB en 5 ans). À court terme, il envisage un collectif budgétaire, financé par la vente d'actifs publics, ce qui est contradictoire avec les principes de bonne gestion financière et le calcul du déficit public selon les normes européennes. **L'UDF** propose une Europe fédérale, avec un Président de la Commission élu par les citoyens.

Les Verts sont fédéralistes, préconisant « une France des régions dans une Europe fédérale ». La Commission renforcée serait élue par le Parlement et responsable devant elle. Par contre, ils demandent une nouvelle orientation de la politique communautaire : « Plus d'Europe face à la mondialisation libérale ». Un gouvernement économique européen imposerait sa politique à la BCE, dont les objectifs seraient élargis à la croissance et à l'emploi. La politique budgétaire et un fonds

3. 18 milliards selon les porte-parole du candidat.

4. Lionel Jospin propose d'augmenter le taux de prélèvement libérateur actuellement de 25 % sur les revenus d'intérêt et les plus-values pour diminuer les taux de l'impôt sur le revenu. Faire passer ce taux de 25 à 33 % rapporterait 1,3 milliard d'euros et la baisse de l'IR permise serait faible (2 %). Toutefois la France s'écarterait de la moyenne européenne, ce qui rendrait plus difficile l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne en Europe.

d'action conjoncturel financeraient des investissements pour créer des emplois et lutter contre la pollution. Un salaire minimum européen de 1 000 euros serait instauré. La « taxe Tobin » serait mise en place dans la zone euro.

Au contraire, le **Mouvement des citoyens** se prononce pour une Europe des nations. Tout projet européen devrait être ratifié par les parlements nationaux, toute décision européenne devrait être prise à l'unanimité des États. Le champ des directives serait réduit. La politique économique serait coordonnée, au coup par coup, par les gouvernements au Conseil des ministres de la zone euro ; cette coordination remplacerait le Pacte de stabilité. Le programme de grands travaux proposé par Jacques Delors serait relancé. Les missions de la BCE incluraient le soutien à la croissance et à l'emploi. De même, le **Parti communiste** demande une renégociation du traité de Maastricht. « L'Europe ne doit plus se plier aux contraintes du Pacte de stabilité et à la puissance de la BCE ». Elle devrait adopter un pacte européen pour le progrès social. Elle devrait lancer de grands projets pour développer l'emploi. Ceux-ci ne devraient pas être financés par les marchés financiers, mais par la création monétaire de la BCE. Les droits des nations devraient être respectés.

Le **Parti socialiste** propose de soutenir la croissance par la politique budgétaire européenne active, de lancer des grands travaux d'investissements publics, de mobiliser les institutions européennes, y compris la BCE, contre le chômage, de mettre en place un véritable gouvernement économique de la zone euro, avec un président élu par ses pairs, capable d'élaborer des stratégies communes face aux chocs. Le Parti socialiste préconise une « fédération européenne des États-nations ». Il propose de rendre l'Europe plus démocratique en choisissant le Président de la Commission dans la majorité du Parlement européen. Un programme de législature serait proposé par la Commission, approuvé par le Conseil et voté par le Parlement européen. Mais un pays dont le gouvernement est social-démocrate (resp. libéral) se pliera-t-il aux décisions d'une Commission franchement libérale (resp. social-démocrate) ? En même temps, un Conseil permanent des ministres chargés des affaires européennes renforcerait le poids des États.

Le **RPR** propose « une fédération d'États-nations », avec à la fois un gouvernement européen fort et des droits des États garantis et renforcés. Il veut redonner un plus grand rôle au Conseil européen. Celui-ci élirait un président de l'Union. Une chambre des nations exprimerait les intérêts nationaux. La Commission serait remplacée par un gouvernement dont le chef serait désigné à l'unanimité par le Conseil européen et recueillerait la confiance du Parlement. Le Conseil, à l'unanimité, donnerait des « feuilles de route » à la Commission. L'UE serait financée par un impôt européen. Le RPR propose d'aller progressivement vers un gouvernement économique européen. L'Eurogroupe aurait un président qui représenterait la zone. Il pourrait, à l'unanimité, modifier les règles du Pacte de stabilité ou les adapter à la situation de chaque pays. Il pourrait adopter des politiques convergentes mises en œuvre par les États, sous la surveillance de la Commission. À terme, un gouvernement européen avec un ministre européen de l'économie remplacerait l'Eurogroupe. En même temps, le programme refuse la marginalisation du rôle économique des États.

Un gouvernement économique européen ?

L'organisation actuelle des politiques économiques en Europe ne permet guère d'impulser la forte croissance dont a besoin la zone euro. D'une part, la BCE se refuse à une forte baisse des taux d'intérêt qui impulserait la croissance et induirait la réduction des déficits publics. D'autre part, la Commission attribue la cause principale du chômage en Europe à des problèmes structurels que la politique budgétaire ne peut résoudre : celle-ci ne doit pas viser à impulser l'activité ; elle doit au contraire se donner comme objectif de réduire le déficit public et même de réaliser des excédents pour préparer le choc démographique. La croissance doit être obtenue par des politiques structurelles (plus de flexibilité sur le marché du travail, plus de concurrence sur les marchés des biens) et par la baisse des impôts qui nécessite, au préalable, la baisse des dépenses publiques.

L'utilisation de la politique budgétaire pour soutenir la croissance est repoussée à un avenir lointain, lorsque les excédents publics seront importants. Mais, la Commission sous-estime fortement le besoin de croissance en Europe. Par exemple, elle considère que la France était déjà, en 2001, de 0,3 % au-dessus de sa production potentielle. Ce diagnostic diffère de celui de la plupart des partis politiques français : avec un taux de chômage de 9 %, la France est loin du plein emploi et une croissance vigoureuse est encore nécessaire. Le débat démocratique devrait trancher ces divergences d'analyse ainsi que les choix stratégiques qui en découlent.

Chaque pays a le choix entre deux attitudes. Celle, jusqu'à présent adoptée, consiste à feindre hypocritement d'approuver les politiques préconisées par la Commission, tout en pratiquant en fait une politique budgétaire pragmatique. Cette attitude interdit le débat sur l'orientation et la coordination des politiques économiques. La seconde serait de défendre clairement au niveau communautaire la politique décidée au niveau national, quitte à remettre en cause les nouveaux dogmes : l'impuissance de la politique budgétaire à soutenir l'activité, la nécessité de réduire les dépenses publiques, l'obligation de revenir rapidement à un déficit public nul. Cela permettrait de refonder sur une base plus solide la coordination des politiques économiques. Malheureusement, aucun gouvernement européen ne s'y est risqué, craignant de nuire à l'harmonie en Europe ou d'inquiéter les marchés financiers.

Le souhait récurrent d'un gouvernement économique européen est alors ambigu : s'agit-il de contraindre chaque pays à faire une politique décidée à Bruxelles ou d'impulser un changement de la conception de la politique macroéconomique en Europe ? Faut-il demander plus de liberté à chaque pays pour suivre sa stratégie économique, quitte à mettre sur pied des processus de coordination inter-étatiques au coup par coup ou faut-il une stratégie macroéconomique communautaire, ce qui supposerait que celle-ci tienne compte des situations de chaque pays et que les décisions communautaires soient démocratisées, le peuple européen pouvant choisir entre des stratégies différentes ? ■

Achevé de rédiger le 21 mars 2002